

# 大学教育基金与现代大学制度

范跃进, 孙国茂

(济南大学, 山东 济南 250002)

**[摘要]** 大学教育基金在美国已有超过 100 年的历史, 它对美国高等教育的发展和现代大学制度的建立产生了重要作用, 使美国产生了众多世界一流大学, 成为现代大学制度最成功和最具代表性的典范。美国大学经验表明, 大学教育基金已经成为现代大学制度的基本特征之一。目前, 我国已经把建立现代大学制度确定为高等教育发展的战略目标, 如何借鉴美国经验, 利用大学教育基金建立有中国特色的现代大学制度已经引起社会各界的关注。国内大学教育基金无论在数量上, 还是基金资产规模上都处在起步阶段, 但经济总量的持续增长和社会财富的不断积累给大学教育基金的发展提供了可能。本研究总结了国内大学教育基金存在的治理结构缺陷、缺乏信托责任和重募集、轻管理等问题, 提出政府和教育管理部门应当完善与公益慈善相关的税收制度、鼓励社会捐赠, 建立包括基金会设立、基金治理、基金资产管理和分配使用等方面内容的制度体系, 规范大学教育基金的运行并对其进行必要的监管, 支持社会力量参与大学教育基金的监督与评估。

**[关键词]** 大学; 教育基金; 现代大学制度

**[中图分类号]** F8

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1003-8353(2013)01-0105-13

## 一、引言

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出, 大学要“按照国家法律法规和宏观政策, 自主展开教学活动, 科学研究, 技术开发和社会服务……自主设置教学、科研、行政管理机构, 自主确定内部收入分配, 自主管理和使用人才, 自主管理和使用学校财产和经费。……完善有中国特色的现代大学制度”。《纲要》对中国现代大学制度做了具体的解释: 依法办学、自主管理、民主监督、社会参与。这是我国政府首次明确提出把建立现代大学制度作为高等教育发展的战略目标并准确界定现代大学制度的概念, 因此, 在中国高等教育发展史上具有重要意义。

事实上, 早在上个世纪 90 年代, 国内已有很多学者开始关注和研究现代大学制度这一问题。现代大学制度最早由德国哲学家和政治家、柏林大学创始人威廉·冯·洪堡(Wilhelm Von Humboldt)提出。在洪堡看来, 大学存在的目的和意义就是发展纯粹科学, 最终促进受教育者乃至国民的道德修养和内在素质的提高。所以, 洪堡提出, 大学应当尊重科学和它的生命力, 以不受限制的科学手段培养学生成为具有科学修养、具有独立思想、具有理智和道德的青年。柏林大学的制度模式对西方现代大学的形成和发展产生了巨大的影响, 奠定了现代大学制度的基础<sup>①</sup>。在过去的 10 多年里, 围绕如何建立中国现代大学制度, 国内学者提出了很多观点。冯俊(2009)认为, 现代大学的本质和精神应当包括: 普遍性(universality), 国际性(internationality), 学术自由(academic freedom), 大学自治(university autonomy)和社会服务(social service)。杨东平(2007)、袁绪程(2010)等更多学者认为, 现代大学制度应以大学学术自由、协调大学自治与社会各方面关系为核心, 体现学术自由、学术自治、学术中立(academic neutrality)和学术责任(accountability)的原则, 采用自主管理、自主发展、自我约束和社会监督的治理机制和运行机制<sup>②</sup>。

但是, 按照大多数学者提出的观点, 果真就能建立起中国的现代大学制度吗? 大学首先是一个学术组

[基金项目] 本研究为国家社科基金项目——大学教育基金研究(项目编号: 12BJY004)阶段性成果。

[作者简介] 范跃进(1958-), 男, 博士生导师, 济南大学经济学院教授; 中国世界经济学会常务理事, 山东省世界经济学会会长, 山东经济学会副会长, 山东省循环经济学会副会长, 山东省高等教育管理科学研究会常务副会长; 孙国茂(1960-), 男, 经济学博士, 博士生导师, 济南大学经济学院教授, 公司金融研究中心主任; 山东省高校人文社科基地——济南大学全球化与跨国经营研究基地学科带头人。

织,追求真理、发展学术是大学的本质属性。基于这一组织特性,现代大学制度必须坚持学术自由和大学自治等传统价值观,因此现代大学制度应当超越经济制度和社会制度。但同时,我们还应当看到的一个基本事实就是,大学是一种对资源高度依赖的社会组织。获取大量的外部资源既是大学实现持续生存的基本条件,也是大学不断变革的内在动力。大学对于资源的依赖性与现代大学制度之间的关系在中国学者的研究中一直鲜有涉及。进一步研究可以发现,无论是早期洪堡提出的柏林大学制度<sup>③</sup>,还是目前欧美等国大学所实践的现代大学制度,都是在大学首先实现财政自主或财务自由的前提下逐步建立的,这与中国国情大相径庭。中国高等教育的现实是,国家对大学的经费拨付严重不足,进入教育领域的社会性资源微乎其微,绝大多数大学负债经营<sup>④</sup>。尤其是经过教育产业化发展阶段之后,教育经费的普遍短缺使高等教育对政府的依附程度越来越严重,高等教育在公共性资源、商业性资源(市场)和学术研究三者之间处于十分尴尬的地位。这样的现实条件下,遑论建立现代大学制度似乎不太现实。《纲要》的主要起草人张力曾直言:要实现高等教育事业发展目标,没有必要的经费支持和良好的制度安排是根本不行的<sup>⑤</sup>。

考察当今世界各国大学的财政投入状况,欧洲国家因受传统福利文化的影响,国家对高等教育拨款长期以来一直采用公式拨款方式<sup>⑥⑦</sup>。据欧盟委员会2008年发表的《教育进展监测报告》,欧盟国家教育投入不断增加。2000—2005年,欧盟27国公共教育支出占GDP比重从4.86%增加到2005年的5.03%<sup>⑧</sup>。欧洲国家绝大多数大学的支出主要依赖国家财政拨款——这对中国大学不具有太多借鉴意义。但是,美国大学的财政状况却与欧洲大不相同。美国大学分为公立大学和私立大学两种截然不同的类型,只有公立大学才能得到联邦和州政府的财政支持。但是,即使是公立大学,政府也不是全额拨款。近年来,政府对公立大学财政拨款占总支出的比例逐年下降(见表2)。弥补大学财政支出缺口的主要途径是教育收费和接受社会捐赠,所以,美国的绝大多数大学都设立了大学教育基金<sup>⑨</sup>。连续担任三届英国诺丁汉大学校长的杨福家在考察了英、美两国的大学制度后断言:英国大学永远不能超过美国大学,因为美国大学要自己筹集资金。杨福家说,重要的问题不在于钱,而在于社会是否认可大学,只有得到社会认可的大学才能获得社会的资助,这激励着美国大学奋力追求卓越。办好大学的第一个条件,就是看它能不能够拿到非政府的资助,非政府的资助说明社会的认可<sup>⑩</sup>。毫无疑问,进入20世纪后,美国大学已经成为现代大学制度的典范,如果我们承认这一事实的话,那就应当把大学教育基金与现代大学制度联系起来进行研究,从某种意义上说,大学教育基金已经成为现代大学制度的基本特征之一。

## 二、研究现状及文献综述

### 1. 大学教育基金的概念、属性与特征

在国外大学中,由社会捐赠形成的基金被称为 University Endowment 或者 Endowment Fund。它是一种以从事大学教育和研究活动为存续目的的、以货币为主要形态的信托资产。在本研究中,我们把大学中所有以教学和科研为目的的捐赠基金都称为大学教育基金。与一般商业性基金一样,大学教育基金通常具有四个基本要素:以货币形态存在的基金资产、特殊的基金存续目的、基金资产的所有者和基金资产的管理者。

大学教育基金通常是指采用非公开的募集方式,即接受特定捐赠者所捐献的货币或实物资产。大学教育基金的存续目的是将可支配的基金资产用于与大学教学和科研相关的活动;基金资产一旦形成,就不再属于捐赠者,基金资产的所有者是基金所在的大学,但是大学通常不会直接持有基金资产,而是采用成立基金会的方式来持有基金资产。从国际上大学教育基金发展成熟国家的经验看,规范的大学教育基金通常是委托专业管理机构进行管理,这样做的目的既是为了获得基金资产收益,实现基金资产增值,也可以使基金资产管理更加专业。

由大学教育基金的概念可知,基金资产和基金会并不相同,基金会是基金资产的所有者,是一种组织形式。大学教育基金具有准公共性和非公募等基本特征。特殊的存续目的不仅要求其必须保持流动性,而且也使其具有安全性和公益性等基本属性。而大学教育基金会则有非政府(Non - Government Organization, NGO)、非盈利(Non - Profit Organization, NPO)和不受政府与捐赠人控制的基本特征。但目前,中国大学教育基金通常是由基金会自行管理,也就是说将基金资产的所有者和基金资产的管理者和二为一——这也是为什么很多研究者将大学教育基金和基金会混淆,或者不作区分进行研究的原因所在。

## 2. 文献综述

如前所述,早期的国内学者把大学教育基金作为慈善公益基金加以研究。国内较早介绍美国基金会的文献是《美国的非营利组织和基金会》(杨团,1995)<sup>⑩</sup>。国内最早系统研究和介绍美国基金会的专著是著名学者资中筠女士的《散财之道:美国现代公益基金会评述》,作者因长期在中国社会科学院美国研究所工作,所以有机会直接采访和研究过美国几十家著名的基金会,该书不仅全面介绍了美国基金会在过去200多年的发展历史,而且分析了资本主义慈善文化及其社会效果,书中很多篇章涉及教育捐助。该书出版后在学术界产生很大反响,2006年和2011年,作者两次对原著进行增补,增加了一些新的观点和研究成果,并更名为《财富的归宿:美国现代公益基金会评述》再版。陈秀峰和戴志敏是迄今为止对大学教育基金会研究得最全面和最深入的两为学者。2010年,他们分别出版了《当代中国大学教育基金会研究》和《大学教育基金会管理研究》,对大学基金会的概念、劝募机制、治理结构、管理模式、绩效评估与激励以及监督机制等问题进行了系统研究。

总体看,国内对大学教育基金的研究主要集中在四个方面。一是对我国大学教育基金产生的社会背景进行研究,形成了一些带有中国国情的教育捐赠理论。学者们从改革开放以来中国社会学理论的不同视角对教育捐赠进行研究。刘瑞波(2003)从我国市场经济背景的角度,提出了高等教育筹资市场化、多元化的必然性<sup>⑪</sup>;朱小梅(2003)从伦理学的角度分析了教育捐赠行为涉及捐赠双方的“名”和“利”,认为教育捐赠行为中存在当事人的道德合理性问题,并最早提出了科学评价捐赠行为的伦理向度。农新贵、何静(2003)从经济学的角度分析了捐赠的合理性,他们认为捐赠是经济资源的再分配的一个过程,将引起社会经济效益的变动,可用经济学上的投入产出曲线分析。罗公利(2005)对捐赠从经济学和社会学的角度进行分析,引入社会资本的观点阐述社会捐赠,认为高校社会捐赠是国民收入再分配的有效形式,也是形成和利用社会资本的有效途径。乔海曙(2006)从社会资本的角度来看,认为校友捐赠是校友与校友及校友与学校之间的合作交易机制,是一种互惠型交易,这种方式有可持续发展力。二是美国大学教育基金会的经验介绍。这一类研究构成大学教育基金研究文献的主要部分。浙江大学孟东军等(2003)和北京大学教育基金会许峥(2005)对美国部分大学基金会的资金募集方法进行了详细的介绍<sup>⑫⑬</sup>。三是国内大学教育基金会的发展与现状研究。在这一部分研究中,大多数的国内学者首先关注我国大学教育基金会的组织结构和管理模式,许灯红(2008)认为,应建构高校基金会的管理组织结构,并且根据基金会的主要职能和运行流程对设置募捐机制、运营机制、基金会运行的外部条件提出完善意见,营造良好的外部环境<sup>⑭</sup>。其次关注我国大学教育基金的募集方式与募集规模,张雷(2008)以北京交通大学教育基金为例,研究了基金募集过程中开展营销的必要性,认为集资劝募是大学教育基金会的首要业务,必须在基金会的劝募工作中引进营销策略<sup>⑮</sup>。四是关于我国大学教育基金的制度体系研究。我国目前适用于大学教育基金的法律法规是《公益事业捐赠法》和国务院颁布的《基金会管理条例》,现行的法律法规仅仅对公益事业捐赠行为、基金会的设立、组织结构、资产使用以及监管等做了原则性的规定,但对于大学教育基金来说,最重要的制度部分是税收优惠。陈志琴(2005)等人比较了影响中美高校募捐的社会因素,从经济、法律、制度和文化四个方面进行阐述。法律上,美国联邦政府对慈善捐赠的税收规定更灵活。我国税收优惠幅度小,并且尚未开征遗产税,不利于刺激社会进行遗产捐赠。朱清(2005)分析了美国、英国和加拿大一些促进教育发展的税收政策之后得出了对我国的建议:利用税收政策鼓励社会对教育进行捐赠;开征教育税,为教育提供稳定充裕的财力。成刚(2006)认为我国目前的税收优惠政策在个人、民办学校和校办企业上存在一些不足,分析认为我国的教育税收优惠政策应当加大优惠力度;调整民办教育税收政策;取消校办企业税收优惠政策;鼓励社会和个人捐赠。谢珊珊(2008)认为我国的税收优惠政策难以达到预设激励效用,并且相关制度不健全,缺乏“倒逼效应”的机制,导致富裕阶层进行捐赠的动力不大。提倡扩大税收优惠的范围,完善税制体制,通过开征遗产税等具有“倒逼效应”税种来推动捐赠事业发展。王敏(2009)对我国高等教育捐赠现状和税收激励政策进行了评价,将捐赠制度已进入成熟阶段的美国作为借鉴对象,分析了高等教育捐赠的特点和税收激励机制,对我国设计良好的税收激励机制提出建议:完善教育捐赠的所得税制度;健全高校教育基金会;完善相关的税收监管制度;开征遗产税和赠与税。何玉蓉(2011)对与我国大学教育基金捐赠制度研究文献进行过综述性研究<sup>⑯</sup>。

## 3. 对国内大学教育基金研究评价

尽管最近几年国内对大学教育基金研究的成果越来越多,但与国外相比,国内的研究起步较晚,研究方法和研究结论还不成熟。目前,国内对大学教育基金的研究存在两个方面的问题,一是研究对象和研究重点偏离;二是将大学教育基金局限在社会学范畴进行研究。

一个明显的事实是,国内目前可以检索到的文献几乎都是关于大学基金会的研究。大多数国内学者把大学教育基金与一般公益慈善基金归为同类,将此类研究放在社会学范畴,因此,国内所采用的研究方法也只能是以社会学研究方法为主。根据《世界基金会指南》的定义,基金会是指非政府、非营利的组织,它有自己的资金,由其受托或者董事会管理,旨在资助教育、慈善、宗教等社会公益事业。我国的《基金会管理条例》也规定,基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照本条例的规定成立的非营利性法人。从前面的基金定义可知,基金的核心要素是基金资产,基金会是基金的要素之一。如果没有基金资产,基金的其他要素将无法存在,因此,对基金会的研究和对基金的研究并不是一回事。

大学教育基金的运作包括三个阶段:基金的募集、基金资产的管理、基金资产的分配和使用。从美国大学教育基金的管理经验看,基金资产的管理与基金的募集同样重要。美国一些知名大学的教育基金每年新募集资金大约为 10%<sup>⑧</sup>,但是美国的基金资产管理收益率通常远高于自然增长率<sup>⑨⑩</sup>。但是,目前国内大多数研究都没有对不同的基金运作阶段加以区分,而是把大学教育基金会作为研究对象,这就势必会把基金的募集作为研究重点,结果是只关注基金的募集,而忽视基金资产的管理。

### 三、国外大学教育基金发展回顾

#### 1. 美国大学教育基金的历史与现状

表 1 T20 美国大学 2011 年度筹款额与 2006 年和 2007 年比较 单位:百万美元

	捐款金额			变化百分比%		排名		
	2011	2010	2006	2010-11	2006-11	2011	2010	2006
斯坦福大学	709.42	598.89	911.16	18.5	-22.1	1	1	1
哈佛大学	639.15	596.96	594.94	7.1	7.4	2	2	2
耶鲁大学	580.33	380.90	433.46	52.4	33.9	3	7	3
麻省理工	534.34	307.18	235.55	74.0	126.8	4	15	21
哥伦比亚大学	495.56	402.36	377.34	23.2	31.4	5	5	8
约翰斯霍普金斯大学	485.41	427.59	377.34	13.5	28.6	6	3	7
宾夕法尼亚大学	437.72	381.59	409.49	14.7	6.9	7	6	4
加州大学洛杉矶分校	415.03	340.41	319.58	21.9	29.9	8	11	11
加州大学伯克利分校	409.45	268.90	201.21	52.3	103.5	9	17	26
南加州大学	402.41	426.02	405.75	-5.5	-0.8	10	4	6
德克萨斯大学奥斯汀分校	354.34	235.29	176.5	50.6	100.8	11	22	29
杜克大学	349.66	345.47	332.03	1.2	5.3	12	9	9
纽约大学	337.85	349.21	279.92	-3.3	20.7	13	9	9
华盛顿大学	334.49	285.22	316.25	17.3	5.8	14	16	12
威斯康星大学麦迪逊分校	315.77	311.85	325.94	1.3	-3.1	15	12	10
康乃尔大学	315.53	308.22	406.23	2.4	-22.4	16	13	5
印第安那大学	295.9	342.82	247.52	-13.7	19.5	17	10	17
加州大学伯克利分校	283.35	307.51	245.97	-7.9	15.2	18	14	18
北卡罗来纳大学教堂山分校	274.95	266.86	236.58	3.0	16.2	19	18	20
明尼苏达大学	272.57	245.00	266.99	11.3	2.1	20	21	14

资料来源: Council for Aid to Education, 2012

1889 年,美国“钢铁大王”安德鲁·卡内基 (Andrew Carnegie) 发表了他著名的《财富的福音》(The Gospel of Wealth)。在这篇旷世名篇中卡内基说:总有一天,公众会给带着巨额财产死去的人刻上这样的墓志铭:“拥巨富而死者以耻辱终”<sup>⑪</sup>。事实上,美国大学教育基金会产生和发展与其社会背景、文化传统和宗教习俗有着紧密的联系。美国私人捐助高等教育的历史非常悠久,已经成为公众广为接受和认可的社会习俗和传统道德。在美国高等教育发展历史中的著名私立大学如哈佛大学、耶鲁大学和斯坦福大学等都是依靠私人的捐赠才得以建立的。在数百年的发展过程中那些真正代表着现代大学制度的美国大学始终依靠私人捐赠 (Arthur M Cohen, 1998)<sup>⑫</sup>。据统计,2007 年哈佛大学获得捐赠 6.1 亿美元,大学教育基金规模高达 349 亿美元;耶鲁大学当年获得捐赠 3.9 亿美元,大学教育基金规模高达 225 亿美元;斯坦福大学当年获得捐赠高达 8.3 亿美元,大学教育基金规模高达 172 亿美元。2007 年,美国 4500 所大学中有将近 400 所大学的捐赠基金为 1 亿美元,其余大学捐赠款则少于 1000 万美元。在上个世纪 90 年代,大学教育基金收入仅占各大学收入的很小部分,但近几年来,美国企业和私人对大学的捐赠发生巨大变化。根据美国教育资助委员会 (Council for Aid to Education, CAE) 的最新统计,2011 年,美国企业和私人对大学的捐赠比上一年度增加了 8.2%,年度捐赠金额高达 303 亿美元,相当于美国 GDP 的 0.2%! 表 1 是 2011 年美国获得捐赠前 20 名的大学排名。

根据加利福尼亚大学亚瑟·科恩教授的研究 (Arthur M Cohen, 1998), 美国大学从社会获得捐助的历史

可以追溯到美国建国初期。当时的布朗大学校长韦兰德(Wayland)就提出,大学不是自给自足的机构,所以它有两种选择:或者通过提供人们所需要的产品而获得经费,或者祈求社会怜悯而获得捐赠。1890年,耶鲁大学建立了美国第一个校友基金会,接受并管理校友的资产捐赠。紧随其后的是公立大学——堪萨斯大学,于1893年也设立了校友基金会。1925年,哈佛大学在校友的建议下成了哈佛基金会。19世纪末到20世纪初,美国著名大学与普通大学之间的收入差距迅速拉大,不仅新成立的斯坦福大学和芝加哥大学获得的资金超出了大多数大学的预料,而且成功升格为大学的一些传统学院也变得更加富裕。哈佛大学、哥伦比亚大学、耶鲁大学和普林斯顿大学都建立了完善的校友关系网,并且善于在校友中筹集资金。然而,这种校友基金模式并未立刻引起公立大学的仿效,一流公立大学的发展仍然无人匹敌<sup>②</sup>。这是因为美国高等教育的拨款体系在国家经济繁荣和税收增加的情况下可以保证对公立大学的经费拨款。如前所述,美国大学分为公立和私立两大类。公立大学是指由联邦政府、州政府和地方政府资助建立的学校;私立大学则是由私人或社会团体(如教会或企业等)资助建立的大学。公立大学与私立大学的本质区别就是大学经费来源的渠道不同。公立大学的主要经费来源为:联邦、州和地方政府的拨款、学费、服务签约收入、捐赠收入以及捐赠资金运作所得的收益,其中政府的财政性拨款占了一半以上。私立大学的主要经费来源为:学费、政府特定项目补助、捐赠收入及资金运作收益,与政府部门、基金会及企业等签订的研究和服务合同等。不难理解,在私立大学中捐赠资金占其经费来源的比例远远大于公立大学。

上世纪70年代后期,美国经济出现高通胀,高达两位数的通胀率使大学经费开支剧增,从基础设施建设到图书购买,再到计算机设备购置,很多大学都无能为力。随着联邦和州政府财政拨款的减少,以及政府对大学控制的减弱,美国公立大学纷纷建立教育基金会,主动加强面向社会、私人的募捐筹款工作。研究表明,到上世纪80年代初,美国67%的州立大学建立了负责筹款工作的基金会,这一比例在1987年发展到86%,绝大多数公立大学都在开展向社会的募捐筹款活动。1971—1972年,美国高等教育私人捐赠总额16亿美元,其中21%是给予公立大学的支持;1988—1989年,公立大学得到的私人捐赠增长到26亿美元,大约占当年高等教育获得社会私人捐赠总额的三分之一。这一明显增长,反映了20世纪末美国公立大学基金会工作开展的总体情况。在此基础上,进入新世纪后,公立大学筹款运动普遍有了进一步发展<sup>③</sup>。

## 2. 美国大学教育基金成功的原因分析

回顾美国大学发展历史,教育捐赠对大学建设和发展起着至关重要且不可替代的作用。不但像哈佛大学、耶鲁大学、斯坦福大学和芝加哥大学这样的世界著名大学的发展离不开社会捐赠,事实上,教育捐赠已经普遍成为美国大学重要的经费来源。几年来,大多数国内学者对于美国大学教育基金取得的成功归因于慈善资本主义(Philanthropy Capitalism)文化。从表面上看,主要有三个方面的原因:一是在美国历史悠久的捐赠传统中捐赠者对教育捐赠的偏好。资中筠(2003)曾对美国社会的捐赠动机与哲学理念做过系统研究,她说,大基金会重视辅助教育一方面继承了这一传统,同时也体现了20世纪初社会达尔文主义和进步主义思潮的集合:相信优胜劣汰,又相信人可以通过教育提高素质,变劣为优;相信机会平等、自由竞争,同时认为最重要的平等是教育机会平等。大学基金会的创办者相信知识就是力量,以传播知识为己任。二是国家或政府对教育捐赠的政策导向和制度设计,如,制定对捐赠人实行税收减免的相关法律,通过征收高额遗产税以

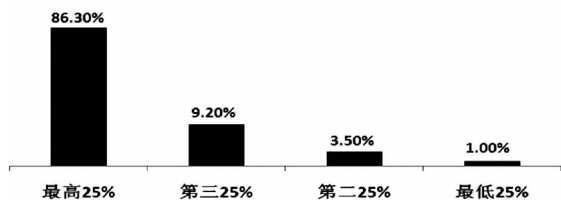
表2 美国大学经费来源构成表 单位:%

经费来源		公立大学				私立大学			
		1994/1995年		1999/2000年		1994/1995年		1999/2000年	
政府 拨款	联邦政府	51.1	11.1	50.5	17.1	14.4	16.4	13.8	
	州政府		35.9			35.8		2.1	1.9
	地方政府		4.1			3.9		0.6	0.7
学杂费		18.4	18.5	42.4	43.0				
销售和服务收入		23.0	21.6	22.2	21.0				
捐赠收入		0.6	5.5	4.7	14.3				
其它收入		6.9	3.9	13.6	5.3				

资料来源:胡娟 张伟“哈佛大学资金来源、筹资模式与经验启示研究”《高等教育研究》2008年第5期

引导和鼓励富有者致力于慈善事业捐赠。三是随着美国高等教育的快速发展,各级政府对大学的财政拨款越来越无法满足大学的费用支出,这势必迫使大学不断地寻求社会捐赠作为收入来源,从表2中可以看出无论公立大学还是私立大学,政府拨款占总支出的比例都在缓慢下降,相反,社会捐赠占总支出的比例却在迅速上升。但是,进一

步研究我们发现,美国大学教育捐赠分布极不均衡。根据美国教育资助委员会(CEA)统计,多年以来,美国排名前20名的大学大约占据了大学教育捐赠的20%。



资料来源: Council for Aid to Education, 2012

图1 美国大学捐赠分布比例

图1显示了2011年美国新增大学教育捐赠的分布情况,占全部大学总数25%的大学拥有年度募集的大学教育基金的86%,获得捐赠最少的25%的大学仅占捐赠总数的1%。事实上,在这些最好的美国大学中有很多大学的财政收支年年盈余<sup>⑤</sup>,根本不缺教育经费,但为什么还会有那么多的机构和个人向其捐赠呢?答案正如杨福家所说:这些大学已经在办学理念、学术水平、学校治理方式和基金资产管理能力等各个方面得到社会的广泛认同,可以

说,大学教育基金已不仅仅是大学增加经费收入的手段,也是大学学术质量和综合水平的标志。从这个意义上说,大学教育基金已经成是现代大学制度的重要的显性特征之一。

### 3. 启示与借鉴

#### (1) 发挥大学董事会作用

董事会制度是美国现代大学制度的核心组成部分,大学董事会在大学治理中起着至关重要的作用。作为一种制度性激励,董事会制度不仅为社会各界参与大学治理提供了可能,而且还极大地调动了社会各界参与办学的积极性。尽管在美国大学教育基金中,理事会是最高权力机构,委托专业资产管理机构或授权投资委员会负责基金会投资事宜,负责检查和监督基金会的工作,定期召开理事会,确保其基金会运行的规范性,但是,大学董事会对基金会的影响却非常之大。这不仅因为大学董事会有权决定基金理事会成员的任命,更因为大学董事会中大部分成员已经取得较高的社会地位或专业地位,有些董事会成员可能是社会上声名显赫的人物,如:华尔街首席执行官、投资银行家、投机资本家(这里是指大型对冲基金经理)以及公司的律师,这些校董们常常掌握大量的捐赠资源。美国绝大部分私立大学董事会都聘用了一些为学校捐助大笔资金的捐赠者作为董事<sup>⑥</sup>。

#### (2) 成立专业劝募机构

在美国,不论公立大学还是私立大学都有一个完整的劝募机构和健全的筹款机制和筹款制度,一些大学的劝募机构十分庞大。如普林斯顿大学设立了一个专门机构——发展办公室(Office of Development)负责管理资金募集的各项工作,由一名副校长分管和指导大学劝募活动。该办公室下设秘书处、捐赠办公室、关系发展办公室、信息服务办公室和发展管理办公室。通常,各大学每年都会制定详细的募集资金计划,根据这些募集资金计划,劝募机构会发起各种形式的劝募筹款活动。如果计划募集资金规模较小,那么,劝募活动也相对较小;如果计划募集资金规模较大,那么各种劝募活动也会声势浩大。上个世纪末,斯坦福大学、宾夕法尼亚大学、哥伦比亚大学和哈佛大学都曾提出过10—25亿美元的募集计划。为了尽可能的为捐赠人提供方便,各大学劝募机构精心设计出多种多样的捐赠方式,如网上捐赠、电话捐赠、股票捐赠、延期捐赠、匹配捐赠、年度捐赠以及遗产捐赠等等。在通常情况下,接受捐赠的大学尊重捐赠人的意愿,管理和使用捐赠资金或财产。

专业劝募机构的重要职能就是设计严格的募集机制,通过精心策划捐赠项目,以实现筹集资金目的的程序和规定,主要包括募集计划、募集对象、募集条件、募集项目和捐赠类型等要素的设计。2006年,耶鲁大学发起一个为期5年的35亿美元的募集活动。截止2011年6月,募集活动已经筹款38.81亿美元。在长达5年的募集过程中,基金会不仅制定了完整的募集计划,对预期的捐赠对象进行分析,还向捐赠者公布详细的捐赠项目和目标金额等。

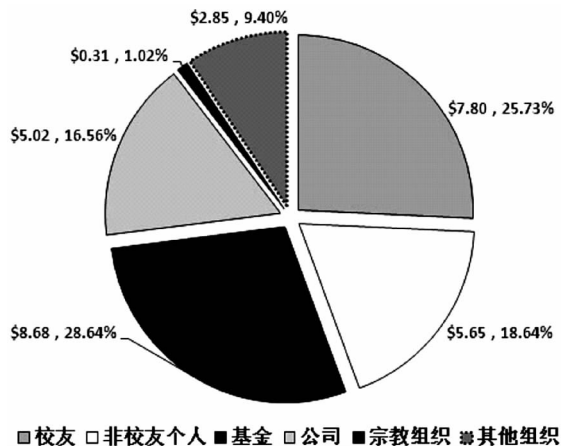


图2 2011年美国大学捐赠比例

资料来源: Council for Aid to Education, 2012

从图2中可以看出,美国大学教育基金的资金募集来

源呈现出明显的多元化特征。在募集资金来源中最大的部分是各类基金,其次是校友捐赠,这两部分占募集资金的比重超过50%。募集资金来源的其他部分是企业、社会公众和宗教机构。募集资金来源的多样化要求大学教育基金劝募机构具有更高的专业水平和专业能力。

### (3) 委托专业资产管理机构管理基金资产

美国大学不仅重视教育基金的资金募集,更重视基金资产的管理。在绝大多数的会计年度中,通过管理基金资产所获得的收益要远高于新增募集资金。大多数大学通常是把属于学校所有的永久性基金资产,委

表3 美国大学教育基金收益与市场基准收益比较 单位:%

年份	所有大学		常青藤联盟		私立大学		大额捐赠		High SAT	
	捐赠收益	基准收益	捐赠收益	基准收益	捐赠收益	基准收益	捐赠收益	基准收益	捐赠收益	基准收益
1994	5.8	-1.1	8.5	-0.1	3.4	-2.1	3.3	-1.9	3.3	-2.0
1995	16.1	16.2	16.4	17.2	16.0	16.2	16.5	16.5	16.0	16.2
1996	19.7	16.6	24.4	19.6	18.7	16.5	18.9	16.7	19.1	16.8
1997	21.5	21.4	24.6	21.4	20.7	22.0	20.8	22.2	20.4	21.6
1998	18.6	20.9	19.1	21.0	18.8	21.2	18.5	21.3	18.7	21.1
1999	10.4	15.8	11.9	16.2	9.7	16.1	10.0	16.3	10.3	16.4
2000	20.2	15.9	26.8	24.1	18.5	14.2	21.0	16.0	21.9	16.8
2001	-2.9	-8.9	2.4	-7.3	-4.2	-9.5	-4.7	-9.5	-4.6	-9.5
2002	-4.5	-12.1	-0.8	-11.5	-5.4	-12.4	-5.4	-12.4	-5.2	-12.4
2003	4.6	0.2	9.1	0.2	3.7	0.2	3.3	0.0	3.3	-0.1
2004	17.3	11.3	19.5	10.0	16.6	11.9	17.2	11.6	17.1	11.6
2005	13.1	6.1	16.9	6.9	12.2	6.1	13.0	6.3	13.5	6.6
平均	11.7%	8.5%	14.9%	9.8%	10.7%	8.4%	11.0%	8.6%	11.1%	8.6%

资料来源:the National Association of College and University Business Officers (NACUBD)

注释:基准收益的股票,固定收入,房地产,现金和年产量分别来自标准普尔500,雷曼美国综合债券指数,Case - Shiller 指数和三个月国库利率。

“大额捐赠”表示在1992年捐赠额前25%的学校,“High SAT”表示在1992年美国学术能力评估测试(SAT)分数在样本中前25%的学校。“私立大学”、“大额捐赠”、“High SAT”分类排除了在常青藤盟中的学校。

1974年的哈佛管理公司,该公司是哈佛大学下属非营利性全资子公司,它以收费方式管理着哈佛大学的捐款基金、养老金资产、劳务资本以及非现金方式的捐赠物。该公司属于典型的投资管理公司,直接管理着哈佛大学基金中60%的资产,与外部投资公司一起管理剩余40%的资产。该公司总裁杰克·梅耶在任职的15年时间里,把基金资产规模从1990年的48亿美元增加到2005年的259亿美元。2008年6月,哈佛大学基金管理公司获得中国证监会颁发的QFII资格,是较早进入中国资本市场的国外资产管理公司。而成立于1991年的斯坦福管理公司则负责管理斯坦福大学的财务和不动产。斯坦福管理公司接受由学校管理董事会委任的主管委员会监督。斯坦福管理公司的董事会成员包括投资和不动产专家、大学校长、首席财务主管、学校管理董事会主席以及斯坦福管理公司的CEO。斯坦福管理公司的董事会负责审批资产配拨、监管外部

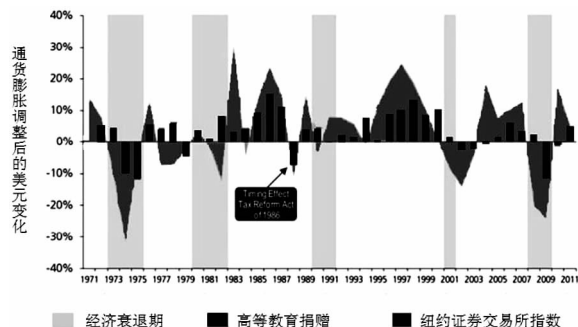


图3 高等教育捐赠与股票市场和衰退高度相关

资料来源: Council for Aid to Education, 2012

托给校外专业的基金管理公司或资产管理公司进行管理,以避免投资风险,取得更好的基金收益。如加州大学的一些分校就是委托校外的投资公司来管理大学教育基金,投资公司根据事先约定好的比例收取管理费,基金会则按照约定,定期向投资公司支付管理费。当投资公司管理的基金资产年收益率达不到约定收益时,基金会可以变更基金资产管理人。表3显示了次贷危机之前10多年中美国主要大学的投资收益情况。

美国只有少数大学成立基金管理公司来管理大学教育基金。如成立于

资产项目经理以及评估公司投资情况和职员的工作表现。值得说明的是,由大学发起成立的基金管理公司与大学基金会是两个具有完全不同功能和属性的独立法人机构。大学成立基金管理公司意味着基金会不再管理基金资产,从信托关系上看,这与委托校外资产管理机构来管理基金资产并无不同。事实上,大学基金管理公司与专业资产管理公司一样,都是具有金融功能和属性的资产管理机构(在很多国家,这一类机构具有金融业务许可,须接受金融监管)。从长远看,由专业资产管理机构管理大学教育基金不仅可以保证基金资产获得稳定收益,而且对基金

的募集也有好处。从图3中可以看出,在过去的30年里,大学教育基金的募集规模与股票市场波动高度正相关。这意味着,如果委托专业资产管理机构来管理基金资产,不仅有助于降低投资风险,增加劝募力度,而且还有助于基金理事会在做出基金资产的分配和使用决策时必须考虑到逆周期因素。

#### (4) 忠实履行信托责任,规范基金资产的分配与使用

大学教育基金的运作过程事实上是一个严格履行信托责任的过程,这一点与一般商业性基金没有差别。基金的募集与基金资产的管理,其目的是为了最后环节——基金的分配与使用。美国大学教育基金的运作过程始终必须体现信托责任的履行,尤其是在基金的分配与使用环节。一般情况下,教育基金会按照捐赠者意愿并结合学校情况决定基金资产的使用。大多数美国大学教育基金是从内部和外部两个方面确保信托责任的履行。首先,基金会要求从业人员具有金融、法律、经济学和教育学等领域的专业知识,甚至要求具有相关从业经验。基金会专职工作人员不仅数量庞大而且专业化程度很高,如哈佛大学基金会专职工作人员超过200人。美国教育促进和支持委员会(Council for Advancement and Support of Education, CASE)负责为大学教育基金会的从业人员提供专业培训服务。绝大多数的大学教育基金每年将公布年报,基金会筹集资金规模、基金资产收益以及基金资产的分配与使用情况通常是衡量大学主要负责人的重要标准。

此外,由于美国大学教育基金已经有超过100年的发展历史,目前,不仅资产规模为全球最大,而且管理理念和管理手段也日臻完善。社会各界对大学教育基金的评价已经成为确保基金会履行信托责任的重要外部因素。全方位和多层次的外部评估既包括媒体、社会公众和政府组织的评估,也有第三方独立机构的评估,这些评估大多是定量评估与定性评估相结合。如美国大学商务官协会(National Association of College and University Business Officers, NACUBO)作为第三方独立机构,负责评估全美850所大学的接受捐赠总额、资产配置和投资回报率等指标,并对这些大学进行排名,其权威性得到普遍认可<sup>②③</sup>。

## 四、中国大学教育基金的现状

### 1. 中国大学教育基金产生的背景

改革开放以来,随着经济体制改革的不断深入,我国教育体制也发生重大变化。1993年,国务院历时4年多制定并出台了《中国教育改革和发展纲要》,明确提出将学费、校办产业、高新科技企业、社会服务、社会捐资助学、金融信贷手段等作为国家财政性教育经费之外教育经费筹措的主要措施。这是我国第一次制定指导教育改革的纲领性文件,为高等院校多渠道筹集资金指明了方向。

1994年4月,清华大学教育基金会成立,这是我国最早的大学教育基金会。1995年7月,北京大学教育基金会成立。清华大学教育基金会和北京大学教育基金会的成立都经历了漫长的审批过程。当时,成立教育基金会的依据是国务院颁发的《基金会管理办法》和《社会团体登记管理条例》两个法规。由于大学教育基金会被视为非银行金融机构,按照规定,教育基金会的成立必须首先经过业务主管部门(国家教育委员会)批准,然后送中国人民银行审查批准,获得批准同意后向民政部申请登记注册。大学教育基金会接受教育部、中国人民银行和民政部的三重领导和监督。大学教育基金会出现的早期,国家相关部门对此都持谨慎态度,民政部对大学教育基金会的成立在很长时间里处于冻结状态。在此情况下,一些大学在其所属地方民政部门申请成立教育基金会。先后注册成立的有浙江大学竺可桢教育基金会(1994年成立)、北京邮电大学教育基金会(1999年成立)、上海交通大学教育发展基金会(2001年成立)和上海复旦大学教育发展基金会(2004年成立)等<sup>④</sup>。

1988年出台的《基金会管理办法》对于规范基金会的发展产生了积极作用。但是随着改革开放的不断深入和市场经济体制的逐步完善,我国公益慈善事业规模日益扩大,原有法规已明显不适应国内各种基金会发展的需要。1999年,由于金融监管体制改革,导致国家对基金会的监管也发生了重大变化,中国人民银行不再参与对基金会的管理,基金会的登记管理统一归口民政部。因此,民政部于2000年开始对《基金会管理办法》进行修订,2004年6月,国务院颁布实施《基金会管理条例》。《基金会管理条例》对基金会的注册成立给予了更加宽松的政策和更加明确的支持。同时政府也调整了与慈善事业关系密切的税收政策,纳税人通过大学基金会向教育事业的捐赠,准予在企业所得税和个人所得税税前扣除。新的政策和法规推动了大学教育基金的快速发展。近年来,大学教育基金会的数量不断增加。据统计,目前中国1550所大学中,在国家



民政部或省级民政局正式注册的高校教育基金会已超过 100 家,其中在民政部注册登记的基金会有 6 家。“985 大学”全部成立了教育基金会,“211 大学”大多都成立了教育基金会<sup>③</sup>。

## 2. 中国大学教育基金现状

对美国大学而言,决定教育基金募集规模的主要因素有两个,一是大学的知名度;二是教育基金的治理模式。研究人员将我国大学教育基金治理模式分为五种:一是市场运作模式。采用这种治理模式的教育基金通常设有独立的管理机构,在基金募集方式上采用与美国接近的市场方式,北京大学和清华大学的教育基金属于这一模式;二是行政管理模式。采用这种治理模式的教育基金不设独立的管理机构,而是由大学下设的行政部门来管理教育基金,典型代表是浙江大学竺可桢教育基金;三是委员会模式。即,由大学成立一个专门委员会,委员会下设理事会来管理大学教育基金,采用这一模式的代表是南京大学教育基金;四是海外拓展模式。这种治理模式的重点是以海外校友和海外华人为募集对象,设立有海外捐赠者加入的基金管理机构,上海交通大学教育基金采用的就是这种治理模式;五是行业依托模式。严格地说,这还不能称其为一种模式,采用这种管理方式通常为权宜之计。这种情况是指,大学已经拥有部分捐赠资产但却没有成立基金

会,而是由大学(通常以董事会名义)或大学校友会进行管理,中国矿业大学、中国石油大学和济南大学等目前采用这种治理模式。

与美国情况不同,中国大学教育基金的募集来源相对单一。目前,占基金募集比重最大的部分是校友捐赠。统计结果表明,不同的基金治理模式对基金募集的影响效果并不明显<sup>④</sup>。据最新统计,截止 2011 年,国内大学累计接受校友捐赠金额合计为 52.27 亿元,其中北京大学和清华大学累计接收校友捐赠均超过 10 亿元。表 4 列出了 2011 年国内累计接受校友捐赠前 20 名的大学,从表中的数字中我们尚无法判断基金治理模式对基金募集的实质性影响。单一的基金募集来源决定了中国大学教育基金与美国的差异。但是,随着基金募集多样化的出现,基金治理模式对于基金募集和管理的影响会越来越明显,因为,非校友捐赠人通常会在捐赠时提出相应的附加条件,如特定的捐赠用途,稳定的捐赠收益等。基金捐赠人的特定捐赠条件势必要求大学教育基金采用国际通行的基金治理模式,忠实履行信托责任,以保证捐赠人意愿的实现。

表 4 2011 年中国大学校友捐赠排行榜 单位:万元

名次	学校名称	所在地区	校友捐赠
1	北京大学	北京	124092
2	清华大学	北京	108499
3	浙江大学	浙江	55344
4	中国人民大学	北京	26301
5	武汉大学	湖北	20585
6	华南理工大学	广东	13366
7	厦门大学	福建	10859
8	中南大学	湖南	10667
9	南京大学	江苏	10509
10	西北工业大学	陕西	10050
11	暨南大学	广东	6102
12	天津大学	天津	6096
13	中山大学	广东	5750
14	中国农业大学	北京	5620
15	中央财经大学	北京	4805
16	上海交通大学	上海	4621
17	复旦大学	上海	4591
18	北京师范大学	北京	4083
19	南开大学	天津	4029
20	山东大学	山东	3970

资料来源: <http://www.cuaa.net/cur/2012/10.shtml>

## 3. 中国大学教育基金存在的问题

改革开放三十多年来,我国经济总量增长了 100 多倍,在国家财富增长的同时,社会公众的财富积累也在急剧增加。经济的快速发展和民间财富的积累,为捐赠人进行慈善捐赠提供了客观的经济基础,有能力支持高等教育事业发展、为大学教育基金进行捐赠的人越来越多。加之三十多年来,我国高等教育发展使大学对社会公众和社会生活的影响也越来越大,尤其是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》的颁布,为大学教育基金的发展提供了有利机遇。但是,现实并不乐观。2011 年,我国全部大学教育基金累计资产规模仅为 GDP 的 0.011%,而美国的年度捐赠额已达到 GDP 的 0.2%,是我国所有大学近 20 年累计捐赠规模的 6 倍! 相比美国,我国大学教育基金的发展不仅是刚刚起步,而且存在一些不可忽视的问题。这些问题不解决,将严重制约大学教育基金的发展。

### (1) 教育财政制度对大学教育基金的排斥

1986 年,美国纽约大学校长 D. 约翰斯通(D. Bruce Johnstone)在《高等教育的成本分担:英国、联邦德国、法国、瑞典和美国的学生财政资助》一书中提出了著名的教育成本分担理论(sharing the costs of high education)。这一理论的经济学依据是,高等教育虽然具有在未达到拥挤前提下的非竞争性,但也具有排他性,所以,高等教育不是纯粹的公共品而是准公共品。高等教育的收益虽然具有很大的正外部性,即社会收益大于

个人收益,但高等教育接受者从中获得的明显的个人收益是可以内部化的。这就决定了如果高等教育成本全部由国家承担,则必然出现高等教育的供给不足;如果全部由个人承担则会使大量低收入者被排斥在高等教育之外,违背社会公平。因此,高等教育成本应该由高等教育获益者共同承担,约翰斯通提出,政府、学生、学生家长和社会人士(教育捐赠者)应当共同分担高等教育的成本。教育成本分担论提出后逐渐成为世界各国制定高等教育财政政策的重要理论依据。

我国建国以后,在30多年的时间里一直实行对高等教育的全额财政拨款。1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》首次提出改革高等学校的人民助学金制度并在学杂费和培养费方面进行改革。尽管1993年的《中国教育改革和发展纲要》明确了将学费、社会捐资助学以及金融信贷等手段作为国家财政性教育经费之外的教育经费筹措方式,并提出财政性教育经费占GDP比重到20世纪末达到4%,但此后颁布的《高等教育法》又规定:国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制。政府同时承担所有者、主办者和管理者的全部职能,集所有权、主办权和管理权于一身,必然要实行财政拨款为主的高等教育财政制度,它体现的是国家垄断和公共财政制度下的“父爱主义情结”。尽管近年来财政性拨款占高等教育总经费的比例呈急剧下降趋势,但以财政拨款为主的格局没有改变<sup>⑧</sup>。在高等教育经费缺口越来越大的情况下,仍坚持实行财政拨款为主的高等教育财政制度实际上是在排斥社会资金进入大学。其结果是,一方面,财政性教育经费占GDP比重至今未达到4%,财政拨款远不能满足绝大多数大学的经费需要,致使很多大学负债累累;另一方面,大量社会资金无法进入高等教育领域,导致社会资源的严重错配。

## (2) 治理结构不完善

如果撇开制度性问题,从大学教育基金自身看也存在很多问题,首先是治理结构不完善。简单地说,基金治理结构是指教育基金的组织结构和管理模式。一个机构的组织结构是它的组织理性和组织成熟程度的重要标志。自上个世纪90年代中期至今,我国大学教育基金会从无到有,从小到大,其组织机构也经历了不断变化、不断调整的发展过程。在大学教育基金出现的早期,一些大学虽然积极寻求社会各界的资金支持,但是却并没有成立具有法人资格的基金会,而是采用成立发展委员会、发展办公室、董事会或校友会等机构筹措资金和管理基金。随着大学教育基金会的出现,各大学教育基金治理结构的差别也越来越大,本文前面论述的五种治理模式主要表现在基金会组织机构的不同。按照制度经济学中的委托带理论和一般公司治理准则,现有五种大学教育基金治理模式均存在明显缺陷。

基金治理结构也可以理解成是与基金募集、基金资产管理和基金资产处置相关的权利分配和制度安排。合理的基金治理结构不仅可以提高基金的运作效率,还可以保证基金会充分履行信托责任。但现实情况是,很多基金理事会与校友会合署办公,有的大学在发展委员会的组织结构内又建立了包括基金会、董事会和校友会在内的筹资机构。即使有的大学成立了相对独立的基金会,但由于人员不足、缺乏必要的物质条件和激励机制,基金会也难以发挥作用。目前,教育部门和基金会监管部门都没有出台大学教育基金的治理准则和治理指引,因此,对于大多数大学来说,并没有自我完善基金治理结构的动力。

## (3) 重视基金募集,忽视基金资产管理

“重募集、轻管理”是国内大学教育基金普遍存在的另一问题。大学教育基金具有一般商业性基金和公益慈善基金的双重属性,也就是说,大学教育基金既要按照公共性资产进行管理(将大学教育基金定义为准公共性资产更为准确),又要实现收益和回报。但现实是,大多数的大学都对基金募集比较重视,而忽视基金的资产管理。通常,在基金资产管理过程中,基金会按照捐赠者的要求和基金资产管理的规定,通过自身或委托专业机构对外进行组合投资等经济手段使基金资产实现保值增值,基金资产管理涉及到专业资产管理机构、资产管理方式或投资领域、专业资产管理机构以及基金资产的分配与使用机制等若干要素。从图4美国大学教育基金的资产结构我们可以看出,

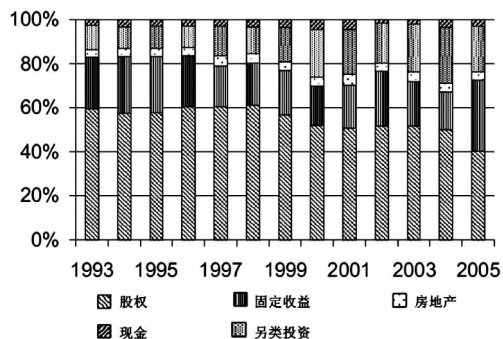


图4 年度基金资产配置

资料来源: National Association of College and University Business Officers (NACUBD)

说明:所有大学采集了每一类资产1993年至2005年间至少10年的资产值数据,这些资产值数据报道了所有5个类别的资产。

基金资产管理机构必须具备很强的专业能力才能取得良好的投资收益。

客观上说,将大学教育基金委托专业资产管理机构完全可行。我国现有可以选择的资产管理机构有五大类:证券投资基金管理公司、具有资产管理业务资格的证券公司、具有理财业务部门的商业银行、商业保险资产管理公司和养老保险资产管理公司,初步估计这些专业资产管理机构的数量在200—300家。但是,我国大多数的大学既没有设立独立的资产管理机构,也没有将教育基金会委托外部专业资产管理机构管理,而是交由大学财务部门管理基金资产,基金资产构成单一。长远看,“重募集、轻管理”是制约我国大学教育基金发展的重要内在因素,必须解决。

#### (4) 缺乏信托责任意识

其实,中国大学教育基金存在的所有问题,其根源都可以追溯到缺乏信托责任意识,基金治理结构不完善和“重募集、轻管理”不过是缺乏信托责任意识的外在表现而已。美国大学教育捐赠分布不均衡从另一个方面也证明这一点。如前所述,大学教育基金与一般商业性基金一样,必须严格履行信托责任。《中华人民共和国公益事业捐赠法》(简称《捐赠法》)和《基金会管理条例》也规定,捐赠财产的使用应当尊重捐赠人的意愿,不得挪作他用。但是,和大多数公益慈善基金一样,大学基金往往只看重自身的行政性职能,而忽视信托责任的履行。大学习惯性认为,只要募集到资金,基金如何管理和如何使用更多的应当由大学而不是捐赠者做出决定,因而会在捐赠者不知情的情况下违背捐赠者意愿<sup>③</sup>。一个明显的事实是,在国内100多个大学基金中,尚没有一家大学的基金会主动披露基金财务信息,履行公开告知义务。研究人员无法通过公开信息获得大学教育基金的管理和运作情况,大多数大学教育基金处在黑箱或半黑箱操作状态下。

## 五、建议与展望

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的颁布和实施,为更多的社会性资金进入高等教育领域提供了可能。越来越多的大学在探索建立现代大学制度的过程中已经意识到教育基金对大学生存和发展的重要性,可以预计,在不远的未来我国将产生更多的大学教育基金。如果我们把发展大学教育基金作为建立现代大学制度的一部分来考虑,那么它的意义已经远远超出一般公益慈善活动了。问题是,怎样才能加快我国大学教育基金会的发展?研究人员认为,中国现在的基本情况是捐赠意愿和捐赠资源多于捐赠渠道。换言之,中国现在缺乏的不是捐赠来源,而是渠道不畅<sup>④</sup>,对此,本研究提出几点建议。

### 1. 完善与公益慈善相关的税收制度,鼓励社会捐赠

1999年出台的《捐赠法》和2004年出台的《基金会管理条例》是国内目前适用于大学教育基金的基本法律。但从内容看,这两部法律和法规出台的目的主要是“规范”,而不是“鼓励”。如《捐赠法》第四章中的二十四、二十五、二十六和二十七条对捐赠者的“优惠措施”只是做了一些原则性的规定,在很大程度上缺乏可操作性。现实条件下,要加快发展大学教育基金就必须修改或完善原有法律法规,要么对《捐赠法》和《基金会管理条例》做较大修改,要么,出台以税收优惠为主要内容的实施细则,以鼓励社会对大学教育基金或公益慈善组织的捐赠。具体地说,鼓励大学教育基金发展的税收制度体系应当包括几个方面:首先,加大对个人和非国有企业捐赠的税收减免力度<sup>⑤</sup>。可以学习美国的经验,将捐赠总额从应纳税额中全部抵扣,并且可以实行递延结转,即上一个会计年度的捐赠若超过抵扣上限,则超出部分可以递延至下一个会计年度进行抵扣;其次,出台《遗产税征收管理办法》。自2004年以来,《遗产税暂行条例》已多次上报国务院,但至今无法出台实施,主要原因是管理部门认为我国个人信息系统不健全,难以实施遗产税征收<sup>⑥</sup>。但是,世界上很多国家和地区目前均已征收遗产税,美国早在1916年就已经将遗产税列入固定税种并一直征收至今。遗产税的征收对象是富有阶层,征收遗产税可以缩小贫富差距,有利社会稳定。根据联合国估测,2011年我国的基尼系数(Gini coefficient)已达到0.55,已成为世界上贫富差距最大的国家之一<sup>⑦</sup>。财富分配两极分化必然导致社会问题,根据美国的经验,征收遗产税将有助于引导和鼓励富有阶层承担道德责任,有利于慈善捐赠,因此很多美国富有阶层人士支持征收遗产税;其三,使《捐赠法》中的“优惠措施”具有可操作性。税务部门应尽快制定简单便利的捐赠税收优惠申请程序,为捐赠人提供更加快捷便利的税收减免程序。

### 2. 规范大学教育基金的监管

如前所述,尽管从表面上看大学教育基金也属于公益慈善捐赠,但它却有着自身的特殊性。捐赠者为了

大学和教育事业的发展捐赠财富,但不应当以此作为条件达到自己的商业性目的<sup>⑧</sup>,更不能影响和干预大学的管理和学术自由。由于社会各界对大学教育基金认识的逐步提高,越来越多的大学开始设立教育基金,基金募集方式势必趋向多元化,募集活动可能会由原来非公开募集转变成介于公开和非公开之间的募集活动。可以预见的是,随着全社会教育基金资产规模的越来越大,教育基金必然会参与资本市场和货币市场,因而对金融活动的影响也越来越大。这意味着,教育基金由原来的纯粹社会公益活动转变为一种准金融活动,这种准金融活动可能与金融监管法律法规相冲突。教育部门应当未雨绸缪,会同民政以及其他政府部门制定和出台相关的法规和制度,从捐赠者应具备的基本条件,到大学教育基金的募集方式、基金会的设立、基金的治理结构、基金资产管理、基金资产的分配与使用以及基金的信息披露等各个方面进行规范。这样,既可以使大学教育基金更加规范的发展,也可以使作为学术机构的大学免受商业机构和利益集团的操纵与影响。当然,这些制度和法规还要明确大学教育基金的监管机构与监管责任。

### 3. 鼓励社会力量参与大学教育基金的监督与评估

大学教育基金的内部监督已经包含在基金治理结构当中。然而,按照委托代理理论,任何委托代理关系中都存在信息不对称问题,即使是管理公共资产的机构仅仅依靠内部监督也显然不够<sup>⑨</sup>。对于公益慈善基金而言,外部监督对于规范其运作意义更大。外部监督主要来自于由捐赠者、社会公众、新闻媒体、基金监管部门以及由监管部门委托的中介服务机构等。这里我们尤其强调会计师事务所对基金资产和基金会所进行的年度审计,本研究前面所提到的基金信息披露主要是指对基金资产和基金会年度审计结果的披露。通常,基金会只要将年度审计结果在自己的网站上予以公告即可产生具有权威性的监督作用。

对大学教育基金的评估主要包括基金资产规模、年度捐赠额、资产管理方式、资产收益率、基金会履行信托责任情况等方面。最简单的评估方式是对所有大学教育基金和基金会上一个会计年度的统计指标和评价结果进行排名。这项评估应当由专业的第三方独立评估机构完成,以保证评估过程和评估结果的客观性和公正性。由于我国大学教育基金发展历史较短,此类评估工作开展较少,对相关评估理论和评估方法的研究也很少,目前,国内仅有中国校友网每年对各大学的校友捐赠进行排名。

另外,随着我国大学教育基金数量的增加和基金资产规模的扩大,一些民间的研究机构也自发成立,如中国人民大学的非营利组织研究所,清华大学的NPO研究中心,武汉科技大学的中国基金会研究中心等,对包括大学教育基金在内的公益组织进行研究。全国高等教育学会教育基金会研究分会从1998年起,每年定期举行研讨会,针对大学教育基金会的资金筹措和管理运作进行研究。但由于缺少系统管理,这些民间组织数量太少,规模也较小,因此对大学教育基金发展所产生的影响非常有限。今后,国家教育和研究主管部门也应扶持这些研究机构,鼓励它们开展对大学教育基金监管、监督和评价等方面的系统研究,促进大学教育基金健康、规范发展。

#### [注释]

①高桂娟:《现代大学制度演进的文化逻辑》,青岛:中国海洋大学出版社,2007年版,第73-82页。

②祁占祥:《现代大学制度的法律重构》,北京:中国社会科学出版社,2009年版,第34页。

③高桂娟:《现代大学制度演进的文化逻辑》,青岛:中国海洋大学出版社,2007年版,第75页。

④陈汉辞:《中国大学负债或达两千亿元》,《共产党员》,2010年第9期。

⑤[http://www.china.com.cn/news/2010-03/02/content\\_19501730.htm](http://www.china.com.cn/news/2010-03/02/content_19501730.htm)

⑥公式拨款是指政府(或财政部门)按学生平均成本进行拨款,在计算学生平均成本时对构成平均成本的各种因素赋予不同权重的一种拨款方式。详见:朱锡平,陈英,唐英:《高等教育财政体制改革:国际经验与中国选择》,《重庆工商大学学报》,2009年第3期。

⑦[http://news.xinhuanet.com/edu/2010-08/17/c\\_12454312\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/edu/2010-08/17/c_12454312_2.htm)

⑧李建忠:《世界各国加大教育投入》,《教育情报参考》,2008年第12期。

⑨Josh Lerner, Antoinette Schoar, Jialan Wang, *Secrets of the Academy: The Drivers of University Endowment Success*, Working paper of Harvard Business School

⑩<http://www.caijing.com.cn/2010-05-21/110443417.html>

⑪这一文献是杨团赴美国考察后写的研究报告,发表于《21世纪》1995年第6期。见徐宇珊:《论基金会:中国基金会转型研究》,北京:中国出版社,2010年版,第8页。

⑫刘瑞波:《高等教育筹资市场化的基本手段》,《山东财政学院学报》,2003年第2期。

⑬孟东军,张美凤,顾玉林:《我国高校社会捐赠管理比较研究》,《高等工程教育研究》,2003年第2期。

⑭许峥:《美国著名高校筹款运动的考察》,《北京大学教育评论》,2005年第74-83页。

⑮许灯红:《中国高校教育基金会发展研究》,厦门大学硕士研究生论文,2008年第34页。

⑯张雷:《大学教育基金会发展及运作研究》,北京交通大学硕士研究生论文,2008年第23页。

⑰何玉蓉:《我国高等教育捐赠制度研究文献综述》,《中国电力教育》,2011年第28期。

⑱Colleges and Universities Raise \$30.30 Billion in 2011, 8.2% Increase Fueled Gifts for Capital Purposes, <http://www.cae.org>

org

⑲Josh Lerner, Antoinette Schoar, Jialan Wang, *Secrets of the Academy: The Drivers of University Endowment Success*, Working paper of Harvard Business School

⑳戴志敏等:《大学教育基金会管理研究》,杭州:浙江大学出版社,2010年版,第101页。

㉑资中筠:《散财之道:美国现代公益基金会评述》,北京:三联书店,2011年版,第251页。

㉒㉓亚瑟·科恩:《美国高等教育通史》,北京:北京大学出版社,2010年版,第145-147页。

㉔许灯红:《中国高校教育基金会发展研究》,厦门大学硕士研究生论文,2008年第13页。

㉕王勇:《美国典型研究型大学经费管理研究》,《科技管理研究》,2007年第9期。

㉖罗纳德·G.埃伦伯格:《美国的大学治理》,北京:北京大学出版社,2010年版,第5-13页。

㉗㉘Josh Lerner, Antoinette Schoar, Jialan Wang, *Secrets of the Academy: The Drivers of University Endowment Success*, Working paper of Harvard Business School

㉙邢相琴,丁苗苗:《中美高校教育基金会运行机制比较及思考》,《中国地质大学学报》,2011年9月第11卷第5期。

㊱邓娅:《我国高等教育财政体制改革与大学基金会的兴起》,《北京大学教育评论》,2011年第1期。

㊲<http://www.cuaa.net/cur/2012/10.shtml>

㊳杨会良:《改革开放以来中国高等教育财政体制的演变、特征与发展对策》,《河北大学学报》(哲学社会科学版),2010年第3期。

㊴2010年3月,NGO组织—香港教育联合工作者联合会和香港特区政府在四川捐资援建了绵阳紫荆民族中学。2012年5月,学校投入使用一年半后,在使用捐资人毫不知情的情况下被拆除,这是一个典型的不尊重捐赠者意愿案例。

㊵资中筠:《财富的归宿:美国现代公益基金会评述》,北京:三联书店,2011年版。

㊶本研究认为,对国有企业的捐赠行为不应盲目鼓励。国有企业的性质决定了其资产和利润为全民所有,基于这样的逻辑,国有企业的捐赠与财政拨款在本质上是完全相同的,因此,盲目鼓励利国有企业捐赠,既可能造成财政收入收流失,也可能给国有企业决策者提供寻租机会。合理的做法是,国家应当规定国有企业的捐赠行为与其利润挂钩,不应超过一定比例,而且国有企业的捐赠不应享受税收优惠。

㊷[http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-11/14/content\\_3776319.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-11/14/content_3776319.htm)

㊸国家统计局自2000年起不再公布城镇居民基尼系数,根据丛亚平、李长久等人的研究结果,我国目前城镇居民基尼系数已超过0.5。[http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-05/23/c\\_12130803.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-05/23/c_12130803.htm)

㊹2011年5月发生在清华大学的“真维斯楼事件”其实是一个典型的企业利用捐赠形式达到商业目的的案例。

㊺2011年6月爆发的“郭美美事件”反映了公益慈善机构缺乏内外监督的现状。